

**//COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES//**

**##Mercredi 14 octobre 2009## - Présidence de M. Hubert Haenel -**

**@@Économie, finances et fiscalité@@**

**&&Proposition de résolution européenne sur la proposition de directive relative aux exigences de fonds propres pour le portefeuille de négociation et pour les retitrisations, et la surveillance prudentielle des politiques de rémunération**

*Rapport de M. Simon Sutour&&*

**M. Hubert Haenel.** – Le 24 septembre dernier, Simon Sutour, Nicole Bricq, Richard Yung et les membres du groupe socialiste ont déposé une proposition de résolution européenne sur la proposition de directive relative aux exigences de fonds propres et à la surveillance prudentielle des politiques de rémunération.

Conformément aux nouvelles dispositions du règlement du Sénat, cette proposition de résolution a été renvoyée à la commission des affaires européennes pour qu'elle l'examine. La proposition de résolution adoptée par la commission des affaires européennes sera ensuite soumise à la commission des finances, compétente au fond.

De plus, le groupe socialiste a fait inscrire cette proposition de résolution à l'ordre du jour du Sénat, dans le cadre de l'ordre du jour réservé aux groupes de l'opposition et aux groupes minoritaires.

Nous participons donc aujourd'hui à la première application des dispositions qui prévoient que les propositions de résolutions européennes déposées par des sénateurs sont soumises à l'examen préalable de notre commission.

Par ailleurs, comme il s'agit d'un texte qui est inscrit à l'ordre du jour réservé à un groupe de l'opposition, il y a un accord entre les groupes politiques du Sénat pour que le texte qui sera soumis à la discussion en séance publique soit le texte d'origine de la proposition de résolution.

C'est notre collègue Simon Sutour qui va rapporter ici cette proposition.

**M. Simon Sutour.** – En effet, cette initiative du groupe socialiste permet de mettre en œuvre pour la première fois les nouvelles dispositions du règlement du Sénat en la matière, en particulier l'article 73 *quinquies*. Celui-ci prévoit qu'une proposition de résolution européenne est envoyée à l'examen préalable de la commission des affaires européennes qui statue dans le délai d'un mois en concluant soit au rejet, soit à l'adoption de la proposition, éventuellement amendée. La proposition de résolution est ensuite examinée par la commission saisie au fond qui se prononce sur la base du texte adopté par la commission des affaires européennes ou, à défaut, du texte de la proposition de résolution. Tel est l'objet de mon rapport.

Par ailleurs, je vous proposerai que notre commission, conformément aux possibilités qu'offrent les nouvelles dispositions du règlement, exerce les compétences attribuées aux commissions pour avis, la proposition de résolution européenne étant d'ores et déjà inscrite à l'ordre du jour de la séance du 29 octobre prochain, réservé aux groupes de l'opposition et aux groupes minoritaires. Le texte sera examiné au fond par la commission des finances.

La proposition de directive sur laquelle porte la proposition de résolution européenne a été adoptée par la Commission européenne le 13 juillet dernier. Elle vise à modifier les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE du 14 juin 2006, communément dénommées « directives fonds propres ». Celles-ci mettent en œuvre,

au niveau communautaire, l'accord « Bâle II » de 2004 qui constitue un dispositif prudentiel destiné à mieux appréhender les risques bancaires et principalement le risque de crédit ou de contrepartie et les exigences en fonds propres.

Les ajustements permanents opérés par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire avaient déjà conduit à une précédente révision des « directives fonds propres ».

Les modifications proposées aujourd'hui par la Commission européenne portent sur deux points :

- renforcer les exigences de fonds propres ;
- et inclure les régimes de rémunération des banques et des entreprises d'investissement dans le champ de la surveillance prudentielle.

Ces modifications, qui ont pour objet de corriger des faiblesses ayant contribué à aggraver la crise financière, traduisent des orientations qui avaient été réclamées ou annoncées à plusieurs reprises, que ce soit par le rapport Larosière sur la supervision du système financier, par divers travaux de la Commission, par le Conseil européen ou encore au cours des différents Sommets du G 20.

Sans entrer dans un détail qui pourrait paraître fastidieux compte tenu de la technicité de la matière, j'indique simplement que la proposition de directive vise à renforcer les exigences dans quatre domaines :

- le portefeuille de négociation ;
- la retitrisation ;

- la publicité concernant les risques de titrisation ;
- la surveillance prudentielle des politiques de rémunération.

Les États membres devraient transposer ces dispositions en droit interne avant le 31 décembre 2010.

La démarche des auteurs de la proposition de résolution est motivée par le fait qu'ils considèrent que les engagements du secteur bancaire en matière de financement de l'économie et d'encadrement et de limitation des rémunérations des opérateurs de marché ne sont pas tenus.

Ils ont donc souhaité saisir l'opportunité de la discussion au Conseil de la proposition de directive modifiant les « directives fonds propres » pour inciter le Sénat à demander au Gouvernement de prendre en compte leurs préoccupations, qui portent sur cinq aspects : les exigences de fonds propres ; la gouvernance des entreprises cotées ; la rémunération des dirigeants des entreprises cotées ; l'encadrement des rémunérations variables des opérateurs financiers et de marchés ; la supervision européenne et le système de sanctions.

Quelle appréciation est-il possible de porter sur cette proposition de résolution européenne ?

Plusieurs mesures avancées par ce texte visent à mettre en œuvre certaines propositions du groupe de travail commun Assemblée nationale-Sénat sur le système financier international, qui avait été mis en place par les Présidents Accoyer et Larcher, le 28 octobre 2008.

Ce groupe de travail commun a formulé un certain nombre de propositions relatives aux fonds propres et aux politiques de rémunération, qui sont reprises par la proposition de résolution, en particulier :

– le relèvement par les banques de 5 % à 10 %, puis 25 %, du taux de rétention dans le bilan des actifs titrisés ;

– l'établissement par les entreprises du secteur financier et bancaire d'un rapport annuel rendant compte de leur méthodologie de quantification du risque et de leur niveau d'exposition au risque par classe d'actifs ;

– le fait que la part variable de la rémunération des opérateurs financiers et de marchés (*traders*, cadres commerciaux, conseils et gérants) ne peut être versée qu'en fonction des gains réels dégagés, et qu'au moins une fraction égale aux deux tiers est étalée sur au moins trois ans avec une clause de retenue ou de restitution en cas de résultats négatifs ultérieurs.

La proposition de résolution européenne s'inspire également d'autres mesures avancées par le groupe de travail commun, sans en reprendre toutefois complètement la rédaction.

Tel est le cas de la proposition visant à ce que la part variable de la rémunération des opérateurs financiers et de marchés fasse l'objet d'un paiement en titres de l'établissement employeur. C'est aussi le cas de la possibilité pour les autorités de surveillance de réaliser des « tests de résistance » semestriels du système financier et bancaire, les auteurs de la proposition de résolution souhaitant toutefois que leurs résultats soient rendus publics.

Cependant, sur plusieurs points, la proposition de résolution européenne va au-delà des préconisations du groupe de travail commun.

Ses auteurs ont en effet estimé que, compte tenu de l'ampleur de la crise ainsi que de la nécessité de ne pas succomber à la tentation du *business as usual*, il convenait d'aller plus loin que la proposition de directive sur plusieurs points. Selon eux, « *la France doit proposer et soutenir au Conseil la mise en place de mesures contraignantes au niveau européen* ».

En effet, les engagements souscrits par le G 20 sont formulés en termes très généraux et ne revêtent pas de caractère contraignant. En outre, les pays qui composent le G 20 sont très hétérogènes et peuvent connaître des situations économiques fort différentes. Le respect uniforme de ces engagements n'est donc pas assuré. Je rappelle d'ailleurs que les États-Unis, jusqu'à présent, n'appliquent pas les normes « Bâle II » sur les fonds propres, alors qu'ils sont signataires des déclarations finales des sommets du G 20 qui comportent l'engagement de les mettre en œuvre.

La proposition de résolution européenne retient donc plusieurs mesures qui vont certes plus loin que celles du groupe de travail commun, mais qui peuvent donner l'occasion d'engager un débat sur la manière d'éviter qu'une telle crise financière se reproduise et sur les moyens d'améliorer la régulation, la supervision et la moralisation de la sphère financière.

De surcroît, la Commission européenne a déjà annoncé qu'elle présenterait prochainement de nouvelles modifications aux « directives fonds propres ». Nos collègues ont considéré qu'il n'était pas nécessaire d'attendre ce prochain texte pour faire des propositions plus substantielles.

C'est le cas en matière de rémunérations, qui font l'objet de mesures dépassant parfois les propositions du groupe de travail commun.

De même, la proposition de résolution européenne comporte des mesures relatives à la supervision et à la mise en place d'un système de sanctions. Sur ce point, les termes du débat ont évolué depuis le dépôt du texte de la proposition. En effet, le 23 septembre dernier, la Commission européenne a présenté un « paquet législatif » sur la supervision financière en Europe, comprenant quatre propositions de règlement et une proposition de décision, ayant pour objet la création de trois autorités de surveillance européennes, pour les banques, pour les assurances et pour les marchés financiers. Dès lors, les mesures suggérées par la proposition de résolution trouveront aussi leur place dans le débat à venir sur ce « paquet législatif ».

En conclusion, je vous propose, conformément à l'accord passé entre les groupes politiques sur l'examen des textes inscrits à l'ordre du jour réservé aux groupes de l'opposition et aux groupes minoritaires, évoqué par le Président Haenel, que la commission des affaires européennes transmette à la commission des finances cette proposition de résolution européenne, sans y apporter de modification.

**M. Hubert Haenel.** – Si l'accord entre les groupes politiques prévoit que les textes déposés par les groupes de l'opposition et les groupes minoritaires sont adoptés à ce stade sans modification, il reste naturellement possible aux sénateurs de déposer des amendements pour l'examen en séance publique.

**M. Jean Bizet.** – La modification des « directives fonds propres » est assurément une matière extrêmement technique, mais notre commission, même si elle a une compétence plus généraliste, a intérêt à se saisir également de ce type de

sujet. Nous devons attendre les conclusions de la commission des finances, saisie au fond, pour apprécier dans le détail cette proposition de résolution européenne, mais l'essentiel pour nous est d'engager un débat.

**M. Christian Cointat.** – La proposition de résolution européenne, dont nos collègues du groupe socialiste ont pris l'initiative, concerne un sujet technique. Sur un plan purement formel, il me semble qu'il serait nécessaire d'actualiser le texte, ne serait-ce que parce que le texte avait été déposé avant le sommet du G 20 de Pittsburgh. Je ne suis pas choqué par certaines des propositions de nos collègues qui visent à fixer des limites aux rémunérations des dirigeants d'entreprise. Elles concernent toutefois un marché concurrentiel et devraient donc faire l'objet de décisions prises de manière unanime au niveau européen. Il faudrait même que l'Union européenne parvienne à les imposer au niveau mondial pour qu'elles puissent avoir une réelle efficacité. Il me semble que c'est la principale limite de l'exercice.

**M. Michel Billout.** – Je ne crois pas à la moralisation des marchés financiers. Tout juste peut-on espérer encadrer leurs mécanismes. Puisque la proposition de résolution européenne poursuit cet objectif, mon groupe soutient cette initiative.

**Mme Bernadette Bourzai.** – C'est également la position du groupe socialiste.

**M. Hubert Haenel.** – Nous pouvons considérer que le rapport de notre collègue Simon Sutour est adopté à l'unanimité. Par ailleurs, la commission des affaires européennes décide de se saisir pour avis de cette proposition de résolution

européenne en vue de la séance publique du 29 octobre prochain, au cours de laquelle Simon Sutour présentera sa position.

\*

*À l'issue de ce débat, la commission des affaires européennes a décidé de ne pas apporter de modifications à la proposition de résolution qui lui était soumise et de transmettre à la commission des finances la proposition dans le texte suivant :*

***Proposition de résolution européenne***

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE en ce qui concerne les exigences de fonds propres pour le portefeuille de négociation et pour les retitrisations, et la surveillance prudentielle des politiques de rémunération (E 4632),

Vu les déclarations du sommet du G 20 de Londres du 2 avril 2009, notamment la déclaration des chefs d'État et de Gouvernement sur le Plan global de relance et de réforme et la déclaration sur le renforcement du système financier,

Vu la recommandation de la Commission européenne du 30 avril 2009 complétant les recommandations 2004/913/CE et 2005/162 CE en ce qui concerne le régime de rémunération des administrateurs des sociétés cotées,

Vu les recommandations du rapport Larosière du 25 février 2009,

Vu la communication 2009/C 10/03 de la Commission européenne sur la recapitalisation des établissements financiers dans le contexte de la crise financière actuelle,

Vu le « texte adopté d'un commun accord » par le Conseil européen extraordinaire du 17 septembre 2009, en vue du sommet du G 20 de Pittsburgh,

Considérant que la proposition de directive souhaite rendre contraignants les principes de la recommandation de la Commission du 30 avril 2009,

Considérant que le nouveau Conseil de stabilité financière envisage de présenter des propositions spécifiques sur cette question à l'occasion du sommet du G 20 de Pittsburgh,

Se félicite que le sommet du G 20 prenne cette question au sérieux, mais l'enjoint à prendre des décisions contraignantes sur ce sujet,

Estime que les dispositions de la proposition de directive et les propositions faites le Conseil européen extraordinaire du 17 septembre 2009 sont encore insuffisantes,

Propose que soient intégrées à la proposition de directive les dispositions suivantes :

**1. En matière d'exigences de fonds propres :**

– Les banques sont dans l'obligation d'augmenter, dans le ratio de fonds propres, la part du capital proprement dit, afin que la dette hybride, souvent comptée comme quasi-fonds propres, assure la même protection en cas de pertes. L'intégration de capitaux hybrides dans les fonds propres durs doit être limitée à 33 % ;

– Le ratio de solvabilité est relevé à 10 % ;

– Le relèvement par les banques de 5 % à 10 %, puis 25 % du taux de rétention dans le bilan des actifs titrisés, tel qu'il a été fixé par la directive 2008/191 modifiant les directives « fonds propres » ;

– Les banques européennes ne peuvent déduire intégralement de leur capital les opérations de retitrisation ;

– Afin d'inciter les banques à s'informer suffisamment, en amont, sur le contenu des produits dans lesquels elles envisagent d'investir, le montant de leurs fonds propres, lorsqu'elles pratiquent des montages à plusieurs étages, doit être accru à la mesure des sommes mises en jeu à hauteur de 50 % du montant des opérations ;

– Pour chaque activité, un ratio de risque est défini dont le dépassement du seuil est taxé sous forme d'une police d'assurance dont les primes alimentent un fonds public européen de garantie, géré par l'autorité de surveillance prudentielle européenne ;

– Chaque année, les entreprises du secteur financier et bancaire établissent un rapport annuel qui rend compte de leur méthodologie de quantification du risque et de leur niveau d'exposition au risque par classe d'actifs ;

**2. En matière de gouvernance des entreprises cotées :**

– Un administrateur en fonction, le président du conseil d'administration en fonction, le directeur général, lorsqu'il est mandataire social, ne peut être lié par un contrat de travail à la société dont il est le président du conseil d'administration, le directeur général, le mandataire social, ou à l'une de ses filiales ;

**3. En matière de rémunération des dirigeants des entreprises cotées :**

– La rémunération du président du conseil d'administration et du directeur général est soumise à autorisation préalable du conseil d'administration et au vote de l'assemblée générale des actionnaires, après avis conforme du comité d'entreprise ;

– L'augmentation substantielle de la rémunération du président du conseil d'administration et du directeur général doit faire l'objet, au préalable, d'un avis conforme du comité d'entreprise et de l'assemblée générale des actionnaires ;

– Un rapport, établi par le comité des rémunérations, composé d'administrateurs indépendants, qui délibère en l'absence des dirigeants, qui présente la politique de rémunération de l'entreprise, les objectifs et les modes de rémunérations qu'elle met en œuvre, ainsi que les critères de la relation entre les rémunérations et les performances individuelles de ses dirigeants, mettant en évidence la partie fixe et la partie variable des rémunérations allouées au président du conseil d'administration, au directeur général et aux principaux cadres dirigeants de l'entreprise, doit être présenté à chaque début d'exercice à l'assemblée générale des actionnaires. Les institutions représentatives du personnel ont la possibilité d'interroger les dirigeants sur le contenu dudit rapport. Les réponses apportées sont intégrées dans le rapport. Le rapport est validé par l'assemblée générale des actionnaires ;

– Le conseil d'administration détermine les droits des mandataires sociaux attachés aux options et actions gratuites, en proportion du temps passé au sein de la société par lesdits mandataires, ainsi que les conditions de perte de ces droits dans le cas de départ de l'entreprise. Au moins une fraction égale aux deux tiers de ces droits est étalée sur au moins trois ans avec une clause de retenue ou de restitution en cas de résultats négatifs ultérieurs. Chaque levée d'option ou cession d'actions doit être préalablement annoncée au conseil d'administration lors de l'exercice précédent et selon un calendrier précis ;

– La rémunération du président du conseil d'administration, du directeur général, du président du directoire, des membres du conseil de surveillance et des cadres dirigeants des sociétés cotées ne peut excéder un montant égal à la plus faible rémunération en équivalent temps plein versée au sein de l'entreprise, multipliée par un coefficient proposé par le conseil d'administration et validé par un vote de l'assemblée générale des actionnaires en début d'exercice, après avis conforme du comité d'entreprise ;

– La part variable de la rémunération du président du conseil d'administration, du directeur général, du président du directoire, des membres du conseil de surveillance et des cadres dirigeants des sociétés cotées ne peut excéder 100 % de la part fixe de la rémunération ;

– Les indemnités de départ sont taxées à hauteur de 30 % pour les dirigeants et les cadres des entreprises cotées dont le salaire annuel dépasse 500 000 euros après prélèvement des cotisations sociales, lorsqu'elles sont supérieures au salaire annuel net ;

– Les sociétés qui envisagent d'augmenter le salaire de leurs dirigeants dans un délai inférieur à six mois avant leur départ de l'entreprise seront soumises à une taxe supplémentaire de 15 % sur leur bénéfice imposable ;

– Le montant des retraites complémentaires différentielles (dites retraites-chapeaux) du président du conseil d'administration, du directeur général, du président du directoire, des membres du conseil de surveillance et des cadres dirigeants des sociétés cotées est limité à 30 % de la rémunération de la dernière année de l'exercice ;

– La rémunération totale nette du président du conseil d'administration, du directeur général, du président du directoire, des membres du conseil de surveillance et des cadres dirigeants des sociétés bénéficiant d'un soutien financier public ne peut être supérieure à vingt-cinq fois la plus basse rémunération nette à temps plein de l'entreprise ;

– Aucune option de souscription ou d'achat d'actions ni attribution gratuite d'actions d'une société bénéficiant de l'aide publique sous forme de recapitalisation ou de garantie, quelle qu'en soit la forme, ne peut être consentie à une personne rémunérée par cette société ;

**4. En matière d'encadrement des rémunérations variables des opérateurs financiers et de marchés :**

– L'assiette des rémunérations variables s'applique, pour les opérateurs financiers et de marchés (traders, cadres commerciaux, conseils et gérants), aux profits nets de l'entreprise qui les emploie ;

– La part variable de la rémunération des opérateurs financiers et de marchés (traders, cadres commerciaux, conseils et gérants) ne peut être versée qu'en fonction des gains réels dégagés, et au moins une fraction égale aux deux tiers est étalée sur au moins trois ans avec une clause de retenue ou de restitution en cas de résultats négatifs ultérieurs ;

– La part variable de la rémunération des opérateurs financiers et de marchés (traders, cadres commerciaux, conseils et gérants) doit faire l'objet d'un paiement en titres de l'établissement employeur ;

**5. En matière de supervision européenne et de système de sanctions :**

– Le système européen de supervision financière est placé sous la direction d'une autorité européenne de surveillance prudentielle du secteur financier, bancaire et d'assurance dotée de pouvoirs juridiques permettant de prononcer des sanctions à l'encontre des établissements financiers, bancaires et d'assurance ne respectant pas les dispositions proposées ci-dessus, à charge des organes nationaux de supervision de veiller à l'application des sanctions ;

– Les organes nationaux de supervision, membres du système européen de supervision financière, rendent compte à l'autorité européenne de supervision prudentielle du respect de la norme de valorisation en fonction du niveau de liquidité des actifs des établissements financiers et bancaires opérant dans leur pays ;

– Est membre du système européen de supervision financière un médiateur européen chargé de protéger les intérêts des consommateurs relativement au respect de l'obligation de crédit et à un taux raisonnable, ajusté en fonction du taux directeur de la Banque centrale européenne ;

– Les États membres, à travers les organes nationaux de supervision, membres du système européen de supervision financière, rendent compte de l'utilisation des aides publiques accordées aux établissements financiers et bancaires, de leurs échéances de remboursement le cas échéant et de l'application des dispositions proposées ci-dessus par ces établissements ;

– Chaque semestre, l'autorité européenne de surveillance prudentielle du secteur financier, bancaire et d'assurance a la charge d'effectuer des « tests de résistance » du système financier et bancaire dont les résultats sont rendus publics ;

Demande au Gouvernement de défendre ces propositions au sommet du G 20 de Pittsburgh,

Demande au Gouvernement de défendre ces propositions de modification de la proposition de directive en cours d'examen.

**##Jeudi 15 octobre 2009## - Présidence de M. Hubert Haenel -**

**@@Institutions européennes@@**

**&&Audition de M. Philippe Etienne, Ambassadeur,  
Représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne&&**

**M. Hubert Haenel.** – Monsieur l'Ambassadeur, je suis particulièrement heureux de vous accueillir pour cette première rencontre avec la commission des affaires européennes du Sénat en votre qualité de Représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne. Nous avons toujours eu des relations aisées et fructueuses avec votre prédécesseur et nous nous en sommes félicités car ces contacts nous paraissent particulièrement précieux. Il est en effet important que la Représentation permanente, qui est l'organe qui mène l'essentiel des négociations au sein du Conseil, soit informée des préoccupations et des souhaits des parlementaires nationaux.

Pour cette première rencontre, nous souhaitons que vous nous fassiez le point des activités de l'Union. A commencer bien sûr par le traité de Lisbonne. Quelles sont les hypothèses les plus vraisemblables sur l'entrée en vigueur du traité ? Comment envisage-t-on aujourd'hui la mise en place de la nouvelle Commission ? Où en est la préparation du Service européen pour l'action extérieure ?

Mais, même pendant cette période de transition, les travaux de l'Union se poursuivent. Je pense qu'il serait intéressant que vous évoquiez notamment devant nous l'état des travaux de préparation de la Conférence de Copenhague ainsi que l'état d'avancement des textes touchant la supervision financière ou la relance économique.

**M. Philippe Etienne.** – Monsieur le président, je veux tout d'abord vous remercier pour votre invitation. J'ai eu la chance, dans le passé, de travailler

plusieurs fois avec vous et je me réjouis de cette audition. Celle-ci traduit les excellentes relations existant entre le Parlement et la représentation permanente, qui n'ont cessé de s'enrichir depuis l'accueil, au sein de cette dernière, d'administrateurs du Sénat puis de l'Assemblée nationale. Cette démarche a anticipé la mise en œuvre du traité de Lisbonne qui confère un rôle essentiel aux assemblées parlementaires dans la construction européenne.

Vous l'avez rappelé, la représentation permanente est chargée des négociations qui se déroulent au sein du Conseil et en vue des Conseils européens, et elle entretient des liens constants avec la Commission européenne et le Parlement européen. De plus, elle a noué des contacts toujours plus étroits avec les représentants des collectivités territoriales, du monde économique et de la société civile présents à Bruxelles, afin de les accompagner dans leurs démarches européennes.

La mise en œuvre du traité de Lisbonne et l'installation de la nouvelle Commission européenne sont deux dossiers qui sont liés. Le mandat de l'actuelle Commission va s'achever à la fin du mois d'octobre. De là, il y a deux possibilités théoriques.

Première hypothèse : la fin de la ratification du traité de Lisbonne intervient rapidement et ce dernier peut entrer en vigueur d'ici la fin de l'année 2009. Dans ce cas, la Commission pourra être nommée rapidement selon les règles de ce traité, avec le cas échéant une petite anticipation. Chaque État membre pourra alors bénéficier d'un commissaire européen.

Seconde hypothèse : l'incertitude demeure sur la ratification du traité de Lisbonne au cours des prochaines semaines et la Commission devrait alors être

constituée conformément aux règles du traité de Nice. Or, le protocole relatif à l'élargissement joint au traité de Nice a prévu que la Commission doit compter moins de commissaires qu'il y a d'États membres. Cela signifierait donc que certains pays devraient renoncer à un poste de commissaire européen.

Nous nous situons résolument dans la première hypothèse. La ratification du traité de Lisbonne est presque achevée. Le Président de la République de Pologne a signé samedi dernier l'instrument de ratification et l'a transmis à Rome. Les Irlandais sont en train de faire de même après le succès de leur second référendum. Des incertitudes demeurent sur la signature du Président de la République tchèque, Vaclav Klaus. Comme vous le savez, de nouveaux recours ont été déposés devant la Cour constitutionnelle tchèque par des sénateurs dits eurosceptiques. L'un de ces recours a été rejeté, l'autre va faire l'objet d'une audition publique le 27 octobre. On ignore la durée exacte de la procédure ; on l'espère rapide. Le président de la République tchèque a de plus posé une nouvelle condition à sa signature. Il souhaite que son pays puisse bénéficier, comme la Pologne et le Royaume-Uni, de certaines dérogations dans l'application de la charte des droits fondamentaux. Le président Klaus a cité dans ce contexte un risque de remise en cause des « décrets Bénès », pris à l'issue de la Seconde guerre mondiale.

**M. Hubert Haenel.** – Va-t-on devoir recommencer toute la procédure pour satisfaire cette démarche ?

**M. Philippe Etienne.** – Non. Il est absolument exclu d'ouvrir de nouvelles négociations sur le traité pour répondre à cette exigence de dernière minute ; d'ailleurs le président tchèque lui-même évoque une formule n'exigeant pas une telle réouverture.

En outre, il n'est pas question de régler ce problème en créant des difficultés pour d'autres États membres.

Il faut savoir que, de plus, la République tchèque avait fait une déclaration, lors de la conférence intergouvernementale de Lisbonne, relative à la charte des droits fondamentaux.

**M. Hubert Haenel.** – Quels sont les moyens de sortir de cette crise ?

**M. Philippe Etienne.** – Il faut rester ferme et déterminé, et espérer qu'une solution acceptable par tous soit dégagée, à condition d'avoir la certitude que le dernier pas vers la ratification tchèque sera accompli. Nous voulons l'entrée en vigueur du traité avant la fin 2009, comme elle l'a été prévue par tous les États membres au sein du Conseil européen en décembre dernier.

**M. Richard Yung.** – J'ai constaté que le président de la Commission européenne avait évoqué la possibilité de priver la République tchèque de son commissaire européen. Mais, a-t-on les moyens de faire pression efficacement sur le président Klaus ?

**M. Philippe Etienne.** – Il convient évidemment de manier avec prudence les pressions publiques, pour éviter des effets contreproductifs sur l'opinion publique tchèque, tout en rappelant évidemment les conséquences qu'aurait, pour l'Union européenne et en particulier la République tchèque, un blocage durable.

**M. Simon Sutour.** – La pression principale sur le président Klaus devrait venir du Parlement tchèque qui a ratifié le traité de Lisbonne.

En cas d'échec du processus actuel, les États membres refuseront d'ouvrir de nouvelles négociations pour adopter un traité réformant les institutions européennes au cours des prochaines années.

**Mme Catherine Tasca.** – Cette attitude du président Klaus est-elle à l'origine d'une crise institutionnelle en République tchèque ?

**M. Philippe Etienne.** – La Constitution tchèque ne prévoit, semble-t-il, aucun délai pour la signature du Président de la République. De plus, la République tchèque est entrée dans une phase d'instabilité politique depuis le renversement du Gouvernement de M. Topolanek, au printemps dernier, lors de la présidence tchèque de l'Union européenne, par une alliance constituée de partisans du président de la République et de l'opposition sociale-démocrate. Depuis lors, un Gouvernement a été mis en place par les deux principaux partis mais cette solution reste évidemment fragile. Des élections législatives anticipées devaient se dérouler en ce mois d'octobre, mais la Cour constitutionnelle a annulé la loi qui autorisait ce scrutin. Ainsi, ce gouvernement devrait demeurer en place jusqu'au printemps 2010.

**M. Denis Badré.** – Nous avons un Gouvernement tchèque en sursis et une situation de blocage aberrante au regard de l'esprit de la Constitution tchèque, même s'il est conforme à sa lettre.

Lors de la COSAC de Stockholm, j'ai émis le souhait qu'il y ait une déclaration commune des parlements nationaux des autres États-membres de l'Union européenne et du Parlement européen pour demander à la République tchèque de permettre l'entrée en vigueur du traité. Qu'en pensez-vous ?

**M. Philippe Etienne.** – Pour l'heure, les États membres tentent de trouver une solution acceptable par tous en négociant. Nous verrons où nous en serons en décembre. Une telle initiative pourrait alors être envisageable si la question restait encore pendante.

En attendant, l'actuelle Commission devrait rester en fonction pour deux mois supplémentaires au minimum. Le Parlement européen, qui souhaite organiser l'audition des candidats aux postes de commissaires, a en effet indiqué qu'il ne pourrait se prononcer sur la composition de la prochaine Commission avant le 15 décembre si sa composition était connue fin octobre. Cette situation n'est pas formellement prévue dans les traités mais, par deux fois dans le passé, le mandat de la Commission sortante s'est ainsi prolongé. Les juristes sont unanimes à considérer qu'il s'agit d'une situation entraînant le maintien de l'actuelle Commission pour gérer « les affaires courantes » conformément au principe de continuité. Cela signifie qu'elle ne peut prendre de décision préemptant les orientations du futur collège, par exemple en matière de nominations ou d'initiatives législatives, sauf en cas de nécessité. Dans le cas d'espèce, par ailleurs, le président réélu de la Commission incarne un élément de continuité.

Un accord politique à la fin de ce mois sur la nomination du futur président du Conseil européen et du Haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, paraît difficile dans la situation actuelle, compte tenu en outre des délais de consultation nécessaires, comme l'a indiqué le Premier ministre suédois.

Je veux maintenant évoquer le service d'action extérieure de l'Union européenne, institué par le traité de Lisbonne. La France est très attentive à sa bonne

mise en œuvre. A l'heure actuelle, les Ambassadeurs des États membres débattent, en vue du prochain Conseil « Affaires générales » et du Conseil européen des 29 et 30 octobre, de son organisation et de ses modalités de fonctionnement.

Ce Conseil européen va aussi déterminer la position de l'Union européenne à la conférence de Copenhague sur le réchauffement climatique. Des conclusions devraient être adoptées auparavant par les ministres de l'économie et des finances et les ministres de l'environnement. Il existe encore certaines différences d'appréciation entre les États membres et les choix politiques les plus importants pourront être faits par les chefs d'État et de gouvernement.

Enfin, le suivi du G20 de Pittsburgh revêt une grande importance. La présidence suédoise avait bien préparé ce G20 en permettant l'harmonisation des positions des États membres au cours d'un Conseil européen « informel » le 17 septembre. Nous commençons à élaborer conjointement au sein de l'UE une stratégie de sortie de crise mais celle-ci ne pourra être appliquée concrètement tant que le chômage continuera à augmenter. On évoque, si cette condition est remplie, 2011 pour le début du travail de consolidation. Enfin, il faut souligner que les actes législatifs relatifs aux nouveaux organes de supervision européens sont en cours d'élaboration.

**M. Simon Sutour.** – Je souhaiterais vous interroger sur les prochaines perspectives financières de l'Union européenne. En particulier, comme nombre d'élus locaux, je me préoccupe de la pérennité des fonds structurels et de la politique régionale de l'Union européenne, qui doit être une politique de cohésion territoriale, pour la période 2013-2020. Nos collectivités territoriales sont en effet de plus en plus

victimes du désengagement de l'État et le fonds européens sont très utiles pour leurs projets.

**Mme Annie David.** – J'ai de nombreuses questions. Tout d'abord, je voudrais revenir sur la crise du lait. Quel est l'état des négociations avec la Commission européenne ?

Qu'en est-il du projet d'instauration d'une taxe carbone aux frontières de l'Union européenne ?

Dans la négociation sur le climat, à Copenhague, l'Union européenne va-t-elle pouvoir peser face à la Chine ?

A l'heure actuelle, quelles mesures concrètes l'Union européenne prend-elle pour lutter contre le chômage ?

La France ne va-t-elle pas être sanctionnée pour ses déficits excessifs ?

Quel est le rôle de l'Union européenne au Moyen-Orient et en Afghanistan où des soupçons de fraudes électorales existent quant au déroulement du premier tour de l'élection présidentielle ? La représentation permanente et l'Union européenne peuvent-elles jouer un rôle pour résoudre cette crise ?

L'Union pour la Méditerranée a-t-elle aujourd'hui les moyens de fonctionner ?

**Mme Bernadette Bourzai.** – Je voudrais à mon tour vous interroger sur la politique agricole commune. Il y a quinze jours, nous avons entendu Alain Lamassoure, président de la commission des budgets du Parlement européen, qui n'était pas très optimiste sur l'avenir de cette politique. Il a également estimé que la

politique régionale devait être « renationalisée ». Dans ce contexte, pourriez-vous nous dire quel est le candidat pressenti pour le poste de commissaire européen en charge de l'agriculture ? Ce choix sera important à l'heure où l'agriculture dans son ensemble est en crise. Nous avons évoqué le secteur laitier, mais cela est aussi vérifié dans le secteur des fruits et légumes, qui est menacé de disparaître dans les cinq prochaines années si aucune mesure n'est prise. Il ne faudrait pas, au cours des négociations à venir sur les perspectives financières, que l'on échange la suppression du « chèque britannique » contre la fin de la politique agricole commune.

**M. Jean Bizet.** – Lors des discussions à venir sur la politique agricole commune, la pression des pays d'Europe du nord sera forte. Aussi, je me demande si nous parviendrons à convaincre les autres États membres de l'intérêt du maintien d'une telle politique, qui est nécessaire.

Je vous avoue que j'ai également quelques inquiétudes sur les négociations liées à la conférence de Copenhague. L'Union européenne affiche aujourd'hui sa vertu dans le domaine environnemental, mais elle doit prendre garde, lorsqu'elle fixe des règles plus contraignantes, de ne pas instituer des distorsions de concurrence au détriment de nos entreprises et de notre agriculture. Cette nouvelle directive environnementale n'est d'ailleurs pas intégrée au cycle de négociations de Doha.

**Mme Catherine Tasca** Le Gouvernement français a-t-il défini son profil de candidat pour les postes de président du Conseil européen et de Haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ?

**M. Philippe Etienne.** – D'abord quelques précisions sur les perspectives financières de l'Union européenne. Formellement, les négociations ne débuteront

qu'en 2011. Mais, en pratique, il y a eu déjà de nombreuses réunions informelles à vingt-sept, dont certaines au niveau ministériel, pour réfléchir notamment à l'avenir des deux principales politiques communes (agricole et régionale). La France doit donc être prête assez tôt pour influencer les débats. Chaque pays devra notamment clarifier sa position sur la politique régionale. Notre pays est aujourd'hui fortement contributeur net au budget de l'Union européenne et son intérêt strictement budgétaire serait de limiter les versements de cette politique ; dans cette hypothèse, seuls nos territoires les plus en difficulté, notamment les départements d'outre-mer, continueraient à bénéficier des fonds. Mais l'intérêt existe aussi de maintenir des règles qui permettent à la plupart des collectivités territoriales qui le souhaitent de pouvoir bénéficier des fonds structurels pour financer leurs projets. En pratique, le secrétaire d'État aux affaires européennes a chargé Pierre Lequiller, président de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale, et Sophie Briard-Auconie, député européen, d'une mission de réflexion qui porte sur l'amélioration de la gestion actuelle des fonds européens et la préparation de la prochaine période de programmation post-2013.

Les réflexions sur le devenir de la PAC se multiplient. Face aux crises que l'Europe agricole connaît aujourd'hui, nous demandons des mesures à court terme de soutien pour certaines productions comme le lait. Et pour le moyen terme, nous nous engageons en faveur de nouvelles régulations. La France a réussi à fédérer un groupe de vingt-deux États membres, en faveur de cette orientation. A plus long terme, il s'agit de définir une nouvelle PAC. La politique agricole paraît plus que jamais nécessaire, notamment pour l'aménagement de notre territoire comme pour assurer une réelle sécurité alimentaire.

S'agissant du secteur laitier, il s'agit en particulier d'élaborer des règles relatives aux mesures d'intervention mais aussi à l'organisation des filières, à la régulation des marchés à terme, ainsi qu'aux moyens d'avoir, à l'avenir, une vision claire des volumes et des prix. En pratique, un groupe de haut niveau, créé par la Commission européenne, doit définir cette régulation et rendre ses recommandations au plus tard d'ici juin 2010.

**M. Jean Bizet.** – Ce calendrier ne me paraît pas tout à fait compatible avec celui de l'élaboration de la future loi de modernisation agricole.

**M. Philippe Etienne.** – Il est en tout cas cohérent avec celui des négociations des futures perspectives financières de l'Union européenne.

Je rejoins les propos du sénateur Bizet sur la conférence de Copenhague. L'Union européenne qui est pionnière dans les négociations sur le réchauffement climatique, doit veiller à ce que l'ensemble des États industrialisés ou émergents s'engagent à faire des efforts adaptés à la situation de chacun, pour éviter toute distorsion. Dans ce contexte, les réflexions actuelles sur l'instauration d'un mécanisme d'inclusion carbone aux frontières de l'Union européenne progressent. Ce mécanisme constitue un moyen efficace pour éviter les fuites de carbone, pour préserver l'intégrité environnementale du futur accord. Il faut espérer que les prochaines prises de positions européennes confirmeront cette orientation..

L'Union européenne, en tant que telle, a réagi à l'augmentation du chômage dans les États membres en consacrant cinq milliards d'euros à son plan de relance et en ajustant certains de ses dispositifs tels que le fonds social européen. A la fin de l'année, une vingtaine d'États membres sur vingt-sept auront un déficit excessif au regard des critères du pacte de stabilité et de croissance. La stratégie de

sortie de crise devra tenir compte de cette situation difficile en s'inscrivant dans le respect du pacte mais aussi en prenant garde de ne pas menacer la relance fragile de l'économie que nous constatons à l'heure actuelle. Le G20, institué à l'initiative de l'Union européenne (à l'époque de la présidence française), a fait la preuve de son efficacité et peut désormais être considéré comme le principal forum de coopération internationale.

Au Moyen-Orient, l'Union européenne a multiplié les initiatives notamment pour aider les Territoires palestiniens. La nouvelle administration américaine a lancé un nouvel effort que l'Union soutient. La France et l'Égypte ont proposé de réunir un nouveau sommet de l'Union pour la Méditerranée, si un tel Sommet pouvait favoriser la reprise des négociations pour le processus de paix et cette idée a été bien reçue. L'Union européenne s'est aussi engagée à aider le processus de paix, dans le cas où il progresserait.

Je ne suis pas le mieux placé pour évoquer la situation actuelle en Afghanistan, où les résultats définitifs de l'élection présidentielle ne sont pas encore connus. Mais je peux vous préciser qu'à l'initiative de la présidence suédoise, l'Union européenne établit actuellement une stratégie pour l'Afghanistan et le Pakistan.

Concernant le profil du futur président stable du Conseil européen, qui serait élu pour deux ans et demi, les noms cités évoquent tous le niveau d'un membre actuel ou passé du Conseil européen. De même, s'agissant du futur Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui sera également Vice-président de la Commission et présidera le Conseil des affaires étrangères, on

mentionne souvent des personnalités exerçant ou ayant exercé les fonctions de ministre des affaires étrangères ou des fonctions équivalentes.

La répartition des portefeuilles des futurs commissaires européens n'est pas encore connue. Elle dépendra d'ailleurs aussi du choix du Haut représentant/Vice-président de la Commission. S'agissant de l'agriculture, il est exact que sont évoquées déjà des personnalités connues pour leurs compétences dans ce domaine.

**@@Environnement@@**

**&&Liste des secteurs considérés comme exposés à un risque important de fuite de carbone (E 4784) ; cas de la fabrication de briques et de tuiles**

*Communication de M. Hubert Haenel&&*

**M. Hubert Haenel.** – Le Gouvernement vient de saisir le Sénat, au titre de l'article 88-4 de la Constitution, du projet de décision établissant la liste des secteurs et sous-secteurs considérés comme exposés à un risque important de fuite de carbone. Ce texte est le premier d'une série annoncée visant à mettre en œuvre la directive du 23 avril 2009 améliorant et étendant le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

Pour mémoire, il faut rappeler que cette directive, adoptée dans le cadre du paquet « énergie-climat », change fortement les règles de fonctionnement du marché de quotas de gaz à effet de serre mis en place en 2005. Jusqu'à présent les quotas sont alloués gratuitement aux principaux émetteurs de CO<sub>2</sub>, ceux-ci pouvant ensuite échanger ces quotas sur un marché secondaire selon leurs besoins. A compter du 1er janvier 2013, les modalités d'attribution primaire des quotas d'émission seront différentes. Les quotas ne seront plus alloués gratuitement, mais mis aux enchères dès la première tonne de CO<sub>2</sub> émise.

Toutefois, ce principe connaît une exception importante. Parmi les secteurs d'activités entrant dans le champ du marché de quotas, la directive distingue entre les secteurs selon qu'ils sont exposés ou non à un risque important de fuite carbone. Par « fuite de carbone », il faut comprendre le risque de délocalisations motivées par le coût du carbone au sein de l'Union européenne. Ces délocalisations

seraient dommageables à un double titre : économiquement et socialement pour l'Union, écologiquement pour la planète.

La directive du 23 avril 2009 dispose en conséquence que les secteurs exposés à un risque important de fuite de carbone continueront à bénéficier de quotas alloués gratuitement. L'article 10 bis (§13) de ce texte précise que la liste de ces secteurs est arrêtée au plus tard le 31 décembre 2009, puis tous les cinq ans, par la Commission européenne selon une procédure de comitologie après échange de vues au sein du Conseil européen. Néanmoins, chaque année, la Commission peut, de sa propre initiative ou sur requête d'un État membre, ajouter un secteur ou un sous-secteur à la liste si des éléments le justifient.

Le projet de décision qui nous est soumis est donc cette liste. Pour les secteurs concernés, son importance économique est primordiale. Adopté en comité le 18 septembre dernier, ce projet doit encore être approuvé par le Conseil et le Parlement européen. Mais il devrait être adopté définitivement courant novembre après discussion au Conseil européen des 29-30 octobre, ce qui justifie que nous l'examinions dans l'urgence.

La liste des secteurs a été dressée à la suite d'une analyse de critères quantitatifs définis par la directive, complétée le cas échéant par une analyse qualitative. Dans la liste initialement soumise au vote du comité, le secteur de la fabrication des tuiles et briques ne figurait pas. Sensibilisés par les industriels de ce secteur, les représentants français ont demandé que la Commission reconnaisse explicitement que l'analyse de la situation économique du secteur des tuiles et briques n'avait pas été menée jusqu'au bout et qu'elle s'engage à le faire dans la suite de ces travaux. A l'issue de cette intervention ainsi que de celles conjointes

d'autres États membres, la Commission a accepté de modifier son projet de décision. Il inclut désormais explicitement dans son considérant (16) que « *d'autres secteurs et sous-secteurs, qui, compte tenu des délais impartis, n'ont pu être totalement analysés à cette occasion ou pour lesquels les données disponibles étaient limitées ou de qualité insuffisante (cas de la fabrication de briques et de tuiles, par exemple), seront réévalués dès que possible [...] et éventuellement ajoutés à la liste, en fonction des résultats de l'analyse* ».

Si cet ajout constitue un progrès par rapport à l'avant-projet, ses termes ne permettent pas de conclure avec certitude que le secteur des tuiles et briques sera intégré à la liste dans un avenir très proche. Or, toute incertitude peut avoir des effets dommageables sur les anticipations des acteurs économiques. C'est la raison pour laquelle il m'apparaît opportun que nous déposions une proposition de résolution afin de pousser le Gouvernement à obtenir des engagements plus fermes en faveur du réexamen rapide de ce secteur important.

Outre le fait que le coût des quotas primaires pèserait lourdement sur les coûts de production du secteur, il existe un risque de concurrence déloyale en faveur d'autres matériaux comme le béton ou l'acier figurant sur la liste. La terre cuite, matériau en pointe dans la construction de bâtiments basse consommation énergétique, serait alors pénalisée.

Notre initiative doit aussi permettre de marquer notre intérêt et notre vigilance future sur l'ensemble des textes d'application de la directive du 23 avril 2009 qui devraient arriver début 2010. La mise en place des nouvelles règles du marché européen du carbone requiert en effet de nombreuses mesures relatives à l'organisation des enchères et la régulation du marché.

**M. Simon Sutour.** – J'approuve sur le fond cette initiative. Toutefois, la formulation de la proposition de résolution pourrait être améliorée. Au deuxième alinéa, plutôt que de féliciter le Gouvernement, il serait plus approprié de nous féliciter simplement de la position soutenue par le Gouvernement.

**M. Hubert Haenel.** – Cette rédaction est meilleure en effet. La proposition de résolution est donc modifiée en ce sens.

\*

*A l'issue de ce débat, la commission a conclu à l'unanimité au dépôt de la proposition de résolution suivante :*

***Proposition de résolution***

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution ;

Vu le projet de décision de la Commission établissant, conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil, la liste des secteurs et sous-secteurs considérés comme exposés à un risque important de fuite de carbone (texte E 4784) ;

– Regrette que la Commission européenne n'ait pas pris le temps d'analyser la situation de chaque secteur susceptible d'être inscrit sur la liste des bénéficiaires de quotas gratuits d'émission de gaz à effet de serre, notamment celui de la fabrication de tuiles et briques, compte tenu de l'enjeu économique de l'allocation de ces quotas ;

– Se félicite que le Gouvernement ait attiré l'attention de la Commission européenne sur le cas de la fabrication de tuiles et briques et obtenu l'engagement qu'elle procède à une analyse complémentaire de ce secteur en vue de l'ajouter éventuellement à la liste ;

– Considère néanmoins que cet engagement reste imprécis puisque le projet de décision mentionne que cette évaluation se fera « dès que possible » et demande au Gouvernement d'obtenir, à défaut d'une inscription immédiate sur la liste, un délai précis pour que la Commission analyse le secteur des tuiles et briques et l'ajoute, en fonction des résultats, sur la liste des bénéficiaires de quotas gratuits.